

INTEGRAÇÃO REGIONAL, FUNDOS ESTRUTURAIS E ESTABILIDADE INSTITUCIONAL NO MERCOSUL: A CRIAÇÃO DO FOCEM

Gustavo Rosolen TESSARI¹

■ **RESUMO:** Este artigo analisa a criação e implementação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) frente ao contexto político-institucional do bloco e às estratégias de política externa dos seus sócios. Procura demonstrar que, para além de seu objetivo declarado de promover a convergência estrutural e a coesão social entre os Estados-membros, o fundo estabeleceu-se também como instrumento para evitar o descontentamento das menores economias com os resultados da integração e, assim, contribuir para a estratégia dos sócios maiores, calcada na estabilidade sem aprofundamento institucional do Mercosul.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Integração Regional. Fundos Estruturais. Mercosul. FOCEM.

Introdução

Os processos de integração regional envolvem a criação de aparatos institucionais que agregam diferentes Estados nacionais em torno de objetivos comuns, levando-os a conviver com assimetrias econômicas e estruturais entre si. Essas diferenças podem gerar inúmeras consequências, que variam de acordo com a conjuntura política e social do bloco, do grau de desenvolvimento de seus integrantes e do nível de aprofundamento institucional que um determinado projeto integracionista pretenda alcançar.

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo – SP – Brasil. 05002-070 – grtessari@gmail.com

Esse último aspecto possui relevância especial na análise de processos integracionistas, pois demonstra até que ponto os Estados-membros estão dispostos a comprometerem-se mutuamente. Existem diversos acordos de livre-comércio bem sucedidos entre nações com níveis bastante díspares de desenvolvimento, no entanto, quando se trata de processos de integração mais complexos, que almejam alcançar o status de mercado comum, essas assimetrias podem levar a descontentamentos por parte dos Estados-membros com economia mais frágil, que muitas vezes observam uma fuga de investimentos para as regiões com melhor infraestrutura.

Os chamados “sócios menores” podem, então, questionar se a sua atuação em conjunto com os demais países seria de fato mais vantajosa do que a inserção individual no cenário internacional. Essa insatisfação de alguns Estados frequentemente leva a instabilidades político-institucionais e consequentes dificuldades para o equacionamento de toda uma gama de questões na esfera da integração, situação que se mostra ainda mais grave quando se trata de blocos nos quais o processo decisório se baseia na unanimidade.

Existem diversas formas de compensar os sócios menores dentro de um processo de integração. A estratégia mais utilizada é o “tratamento diferenciado”, ou seja, permitir que, em determinadas áreas de comércio, países com economia mais frágil possam desfrutar de condições comerciais privilegiadas em relação às estabelecidas para os demais membros, como a exceção à tarifa externa comum, tão utilizada no âmbito do Mercosul. Apesar de necessário, o que se observa é que esse tipo de medida possui efeitos limitados e que, ao passo em que a integração avança, são necessárias intervenções efetivas no sentido de minimizar as assimetrias.

O Mercosul criou, em 2004, o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), um importante mecanismo voltado à diminuição de assimetrias entre os países integrantes do bloco. Seguindo em grande parte o modelo dos primeiros fundos de coesão europeus, o FOCEM tem como seus maiores contribuintes os países com economias mais fortes, e como seus principais beneficiários as menores economias. Fica claro, assim, que o fundo pretende viabilizar uma forma de transferência de recursos, voltados para investimentos estruturais, entre os países do Mercosul. No entanto, a estrutura do fundo, seu modelo de

distribuição de recursos e a forma como vem sendo implementado desde a sua criação apontam também para a sua função como elemento de estabilização do processo de integração por meio da diminuição da insatisfação dos sócios menores com seus resultados.

Este artigo analisa a criação e a existência recente do FOCEM sob dois aspectos: primeiro, sua importância enquanto mecanismo para a diminuição das grandes assimetrias entre os países integrantes do Mercosul; segundo, sua relevância como instrumento político para os sócios maiores – em particular o Brasil – no sentido de atenuar os descontentamentos das economias menores com os resultados da integração e, conseqüentemente, contribuir para a estabilidade institucional do bloco.

Fundos estruturais e combate às assimetrias em processos de integração regional

A questão das assimetrias entre países que participam de processos de integração regional, bem como seus efeitos e formas de minimizá-las, vem sendo alvo de notável debate entre autores, principalmente no que concerne à União Europeia (UE), sem dúvida, o maior e mais bem sucedido processo de integração da história, tanto econômica quanto política e institucionalmente. Desde o BENELUX, pequeno bloco formado por países bastante homogêneos, até a sua atual configuração com 27 membros e mais de meio século de existência, a UE foi capaz de superar crises e estabelecer uma relação duradoura de cooperação entre Estados tradicionalmente rivais.

No entanto, durante essa trajetória, seus líderes foram impelidos a criar formas de enfrentamento não só aos seus desafios externos, mas também contra os problemas internos de construção de um projeto político tão inédito quanto ousado. No que se refere às relações internas, a superação das assimetrias entre países e regiões vem sendo um desafio constante e que, em alguns momentos, chegou a colocar em xeque a própria continuidade do bloco. Paulatinamente, foram desenvolvidos diversos mecanismos comunitários com vistas a equacionar essas diferenças. Estes estão, em grande parte, concentrados nos fundos estruturais, ou, de forma mais ampla, no que hoje é chamado de Política Regional e de Coesão, que une estes fundos

com outras formas de auxílios e financiamentos comunitários, como os que são concretizados por meio do Banco Europeu de Investimentos e do chamado Fundo de Coesão².

Passados quarenta anos da implantação do primeiro fundo comunitário, seus resultados são facilmente verificados na infraestrutura física dos países e regiões, no entanto, há também resultados “invisíveis”, que se relacionam com a estabilidade política e o aprofundamento institucional do bloco. O impacto dos fundos estruturais é de tamanha relevância que alguns autores os consideram uma forma de democratização do processo de integração e, conseqüentemente, um elemento de legitimação deste perante a sociedade, dado que os fundos realizam uma efetiva redistribuição de recursos na região, gerando ganhos reais na busca por coesão econômica e social (HABERMAS, 2001; STUART, 2002).

Do ponto de vista financeiro, a política de coesão pode ser entendida como um sistema elaborado de transferência de recursos dos governos mais ricos para aqueles mais pobres no interior do bloco europeu, visando à intensificação da integração econômica. No entanto, esta lógica aparentemente simples é sobreposta tanto pelas próprias regras que regem esta política – que levam os países ricos a disputar recursos para suas regiões menos desenvolvidas – quanto pelos seus efeitos sobre as diversas esferas de governo e atores não-governamentais, tendo, assim, grande impacto sobre a chamada governança europeia (HOOGHE; MARKS, 2001).

Breves considerações sobre o caso europeu

O que atualmente se configura como uma complexa política de coesão, estruturada e administrada em múltiplos níveis, desde o supranacional até o subnacional, passando pela instância dos Estados nacionais, teve seu início em 1972 ainda na Comunidade Econômica Europeia (CEE), com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). A decisão pela sua criação esteve ligada ao alargamento da CEE, também em 1972, ocasião em que o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda passaram a fazer parte da Comunidade. Apesar de aprovado naquele ano, o FEDER

² A política regional é a segunda fonte de maior investimento comunitário, ficando atrás apenas da Política Agrícola Comum (HARVEY, 2006).

entrou em funcionamento apenas em 1975, com um orçamento inicial estipulado em 300 milhões de ECUS³.

Com o ingresso do Reino Unido no bloco – país que não se beneficiava significativamente da Política Agrícola Comum (PAC)⁴ por ser tradicionalmente um importador de produtos agrícolas –, criou-se a necessidade de compensar este país através de alguma forma de repasse de recursos advindos da integração. A insatisfação deste sócio recente, porém muito forte economicamente, poderia gerar instabilidade política e dificultar o avanço da integração.

O FEDER veio, em parte, cumprir este papel, tendo o seu foco voltado prioritariamente para investimentos em infraestrutura. A forma de distribuição de seus recursos reforçava esta função, caracterizando-o como mero instrumento de compensação financeira. Os recursos repassados pelos Estados-membros eram concentrados e posteriormente redistribuídos de acordo com planos nacionais de desenvolvimento. Assim, o Reino Unido pôde beneficiar-se de repasses realizados pelo fundo, o que compensou o ônus que sofria por ser um grande contribuinte, mas que pouco se beneficiava com a PAC.

Em 1986, foi assinado o Ato Único Europeu (AUE), que determinou diversas alterações institucionais e procedimentais no tratado da CEE, entre as quais figurava uma data-limite para a formação do mercado comum, ao final do ano de 1992. O AUE complementou o Tratado de Roma – que já citava a necessidade de desenvolvimento equilibrado e harmonioso entre as regiões –, introduzindo agora a noção de coesão econômica e social no direito originário da Comunidade. Isso demonstrou o reconhecimento político das assimetrias existentes entre as regiões da comunidade e apontou para o imperativo de equacioná-las, a fim de evitar o que foi chamado de “Europa a duas velocidades” (NEGRO, 2007).

Na esteira da assinatura do AUE, aconteceram as reformas de 1988 nos fundos estruturais. Nesta ocasião, a Política Regional – na qual o FEDER foi incluído juntamente com o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – passa a ser administrada totalmente pela Comunidade, ou seja, por instituições de caráter supranacional. Assim, a partir

³ ECUS – European Currency Unit. Constituía-se numa cesta de moedas que ligava todas as moedas dos países integrantes da Comunidade Econômica Europeia, visando evitar grandes flutuações cambiais nos países da região.

⁴ A Política Agrícola Comum foi criada em 1962 e pode ser considerada uma das primeiras formas de redistribuição de recursos entre os membros da CEE, realizada por meio de subsídios à produção agrícola.

da reforma de 1988, estes fundos reunidos em torno do termo “Política Regional Comunitária” começam a ser administrados de maneira coordenada, para que fossem implantados de forma mais simples e eficiente (BARBOSA, 2006).

Um elemento de destaque nesse período, e que nos é caro para os fins desse texto, foi a grande pressão exercida por Portugal e Espanha, membros recém-incorporados à Comunidade, pela ampliação dos recursos destinados aos fundos estruturais. Os dois países possuíam regiões com níveis de desenvolvimento muito abaixo da média comunitária, fato que os levou a pressionar pela ampliação dos fundos, utilizando como moeda de troca a necessidade de reformas internas para que a Comunidade pudesse atingir o estágio de mercado comum, como preconizava o AUE. A Espanha chegou a vetar o orçamento comunitário de 1988 por considerá-lo insatisfatório no que se referia aos Fundos. Só através da proposta do presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, conhecida como “Pacote Delors I”, que previa limitações no gasto agrícola e a duplicação dos valores dos Fundos⁵ para o período 1988-1992, foi possível estabelecer um acordo⁶ (STUART, 2002).

O combate às assimetrias no Mercosul: a opção pelo FOCEM

Mesmo sendo um processo de integração formado apenas por países em desenvolvimento, há grandes diferenças entre as economias que compõem no Mercosul. As disparidades são notáveis: enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no ano de 2010 registrou a marca de 2,1 trilhões de dólares, aproximadamente, e o da Argentina chegou a 370 bilhões de dólares, Paraguai e Uruguai atingiram 18 e 40 bilhões de dólares, respectivamente. Essa grande assimetria – que pode ser comprovada com uma série de outros dados não só macro e microeconômicos, mas também territoriais e populacionais – gera dificuldades para o avanço e a concretização dos objetivos do Mercosul, principalmente considerando-se que, por se tratar de países em desenvolvimento, possuem grandes problemas em

⁵ O valor passou de 7500 bilhões de ECUS, para 15 bilhões.

⁶ Outras medidas importantes adotadas com o “Pacote Delors I” foram a redução das despesas comunitárias com agricultura e a obrigatoriedade da transferência de 1,4% do valor do PIB dos Estados para a Comunidade, além das porcentagens dos impostos sobre valor agregado e das transações aduaneiras (PFETSCH, 2001).

áreas fundamentais, como infraestrutura, e dispõem de poucos recursos para solucioná-los.

Quando da criação do bloco, em 1991, o Tratado de Assunção não considerou como um obstáculo à integração aspectos como o peso da economia, a magnitude dos territórios e o potencial de exportação, tão díspares entre cada país que ingressava no bloco.

As ideias de liberalização e abertura de mercados que predominavam na região à época de sua assinatura também influenciaram a esfera da integração regional, o que deixou o Tratado muito identificado com os preceitos da chamada “segunda onda integracionista” (MASI, 2003).

Pregava-se um modelo de integração essencialmente comercial, integrado ao mundo globalizado e que não se concentrasse em medidas de integração positiva, ou seja, que interferisse o mínimo possível na economia dos Estados-membros. Dessa forma, acreditava-se que o incremento dos fluxos comerciais gerado pela integração permitiria minimizar as diferenças e aumentar a competitividade das economias pequenas, já que a partir de então elas estariam inseridas em um mercado aberto e ampliado. O Tratado de Assunção foi influenciado em grande parte por estas ideias e, portanto, não previu mecanismos voltados para a intervenção estatal na economia dos países-membros.

Entretanto, mesmo após a abertura dos mercados, as assimetrias entre os Estados mantiveram-se e tornaram-se alvos de reclamações constantes por parte das duas menores economias do bloco, que alegam não terem condições de competir com os produtos brasileiros e argentinos e já ameaçaram deixar o Mercosul caso não fossem implantadas políticas significativas de caráter compensatório. Em 2006, os presidentes Tabaré Vazquez (Uruguai) e Nicanor Duarte (Paraguai) ameaçaram firmar acordos individuais de livre comércio com os Estados Unidos, o que implicaria no desmembramento do Mercosul, uma vez que não são permitidos acordos de livre comércio fora do bloco.

Como já citado anteriormente, a experiência europeia demonstrou que o avanço da integração depende da superação dos desequilíbrios entre os países e, portanto, de políticas efetivas no sentido de atenuar estes contrastes e proporcionar condições mais igualitárias no interior do bloco. As políticas de tratamento diferenciado não deixam de ter importância, porém mostraram-se

insuficientes para diminuir de forma significativa as assimetrias entre os Estados-membros.

Essas medidas de tratamento diferenciado, adotadas tradicionalmente para tentar compensar os sócios menores do Mercosul, têm como base mecanismos indiretos, como as exceções à Tarifa Externa Comum (TEC). A opção, além de insuficiente, trouxe dificuldades para o aprofundamento e o fortalecimento institucional do aparato integracionista, pois o estabelecimento de uma tarifa comum para o comércio com terceiros é condição essencial para que o bloco se consolide enquanto uma união aduaneira, e possa galgar o seu objetivo de chegar ao estágio de mercado comum como anunciado no Tratado de Assunção.

Autores como Valeria Marina Valle (2005), Ana Maria Stuart (2002) e Fernando Masi (2003) já apontavam a criação de fundos estruturais, inspirados no modelo europeu, como uma eficiente medida compensatória e de redução das diferenças no Mercosul, desde que levado em consideração o contexto no qual estão inseridos os países do bloco. Cumprindo esta função, os fundos poderiam também dar maiores condições de fortalecimento institucional ao processo de integração.

A implantação dos fundos foi reconhecida também pelos governantes dos países do bloco como parte de uma série de medidas necessárias para avançar na integração. Isto ocorreu pela primeira vez durante a reunião de Presidentes do Mercosul em dezembro de 2003, quando se decidiu pelo início dos estudos necessários para a efetivação de uma política de Fundos Estruturais.

A já citada insatisfação das duas menores economias do Mercosul começou a tornar-se cada vez mais evidente. Isto fez com que a questão dos Fundos Estruturais ficasse cada vez mais ligada à estabilidade institucional do bloco. Sendo assim, esta se tornou uma preocupação também dos chamados “sócios maiores”, que pode ser verificada nas negociações internas do Mercosul e fica clara em um trecho do discurso do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Cúpula do MERCOSUL, realizada na cidade de Córdoba, em julho de 2006:

O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias,

inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco (SILVA, 2006, s/p).

Este discurso deve ser entendido em meio a diversas negociações que vinham acontecendo internamente, principalmente no âmbito do Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do Mercosul, e que geraram uma série de resultados que culminou na criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Na próxima seção descrevemos os principais desenvolvimentos que levaram à criação do Fundo e à forma como ele está estruturado atualmente.

Os primórdios do FOCEM

A primeira decisão do CMC a respeito dos Fundos Estruturais foi tomada em dezembro de 2003. Nesta medida, fica expressa a importância de:

[...] dotar o Mercosul de instrumentos que possibilitem o eficaz aproveitamento das oportunidades geradas pelo processo de integração, especialmente quanto aos recursos disponíveis, o melhoramento das interconexões físicas, a complementação industrial dos diferentes setores da economia, baseado nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio (MERCOSUL/CMC/DEC, 2012a, s/p).

Com esta normativa, o CMC decidiu pelo início dos estudos necessários para a implantação de um fundo destinado a atingir os objetivos expressos acima e a ser implantado até o ano de 2004. Foi criado, através da Decisão 19/04 do CMC, um Grupo de Alto Nível integrado por representantes dos quatro Estados-membros, indicados por seus Ministros de Relações Exteriores e de Economia.

Este grupo tinha dois objetivos: 1) identificar programas e iniciativas voltados para a promoção e a convergência estrutural do bloco e da competitividade dos Estados-membros, principalmente das economias menores; 2) propor formas de financiamento para que essas iniciativas fossem viabilizadas e pudessem ajudar no fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul como um todo.

Em dezembro de 2004, o Conselho do Mercado Comum (CMC), criou o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), com a função expressa de:

[...] financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración (MERCOSUR/CMC/DEC, 2012b, s/p).

Este trecho, presente na norma de criação do FOCEM, assim como algumas determinações em outros documentos do CMC, deixa clara a sua função de ser um fundo de natureza estrutural, voltado para a redução das assimetrias entre os Estados-membros e para o fortalecimento institucional do Mercosul. Fica expresso, portanto, o entendimento de que a redução das assimetrias é um fator que ultrapassa interesses comerciais, impactando diretamente sobre a estabilidade e o fortalecimento institucional do bloco.

Após a sua aprovação, o fundo teve seus objetivos definidos pela normativa 18/05 do CMC, de julho de 2005, e seu regulamento estabelecido pela normativa 24/05, de dezembro do mesmo ano. Foi a partir destes documentos que se pôde apreender, além dos objetivos do FOCEM, a forma como foi estruturado, suas prioridades e formas de financiamento, dentre outras características.

Os objetivos do fundo estão expostos já no artigo 1º da Decisão 18/05 do CMC. São inspirados nas funções definidas na Decisão referente à sua criação, citada acima, ficando, portanto, voltados para a convergência estrutural, a promoção da competitividade ao nível regional, a coesão social e o fortalecimento da estrutura institucional do bloco.

A Decisão 18/05 estabeleceu também que o orçamento do FOCEM seria de cem milhões de dólares por ano, devendo ser detalhado pelo órgão técnico responsável (Unidade Técnica FOCEM/Secretaria do Mercosul) e apresentado para aprovação pelo CMC. O primeiro orçamento do FOCEM foi aprovado pela Decisão 28/06 do CMC, entrando em exercício no ano de 2007.

As fontes de financiamento do FOCEM são, essencialmente, duas: as contribuições dos Estados-membros; e as contribuições de países terceiros ou organismos internacionais. Foram

estabelecidas cotas de contribuição e recebimento de acordo com a série histórica do PIB de cada país. Dessa forma, o montante de cem milhões de dólares anuais deve ser aportado pelos quatro Estados-membros de acordo com as seguintes porcentagens: 1) Argentina – 27%, 2) Brasil – 70%, 3) Paraguai – 1%, 4) Uruguai – 2%.

Obedecendo à mesma lógica definida pela série histórica do PIB dos Estados-membros, as cotas de recebimento foram definidas desta forma: 1) Argentina – 10%, 2) Brasil – 10%, 3) Paraguai – 48 %, 4) Uruguai – 32%.

Observa-se, portanto, que os países com o menor PIB aportam pequenas quantias ao orçamento anual do FOCEM, lógica que se inverte na hora do recebimento. O Paraguai, que contribui com apenas 1%, é destinatário de 48% dos recursos. É preciso destacar também que os Estados que tiverem projetos aprovados devem entrar com uma contrapartida nacional de, no mínimo, 15% do valor total desses projetos. Esta contrapartida tem a função de evitar o abandono de políticas nacionais de investimento em infraestrutura por parte dos Estados-membros, já que poderiam agora beneficiar-se de investimentos provenientes da esfera da integração. Este é um mecanismo caro também à política europeia de fundos estruturais, sendo considerado um de seus princípios.

A estrutura de cotas fixas por países, e não por regiões, e a inexistência de um órgão com certa independência para definir onde devem ser aplicados os recursos acabam restringindo a sua aplicação aos projetos apresentados pelos governos centrais. Caso algum governo subnacional, ou outra entidade pública, deseje apresentar um projeto ao FOCEM, deve direcioná-lo à Unidade Técnica Nacional do FOCEM do seu país para que esta o apresente enquanto proposta nacional.

O modelo adotado pelo FOCEM está intimamente ligado à rigidez institucional calcada no modelo intergovernamental adotado pelo Mercosul, o qual não admitiu, até os dias atuais, nenhuma instituição de caráter supranacional. No caso do FOCEM, a sua administração por um órgão com características supranacionais poderia distribuir os recursos de forma mais adequada e independente, observando as mudanças no contexto de cada país, ou mesmo procurando aplicar os recursos do fundo de forma regionalizada, levando em consideração as especificidades internas de cada país e não apenas um dado macroeconômico como o PIB.

Aspectos institucionais fundamentais

A organização institucional do FOCEM foi definida pela Decisão 24/05 do CMC, obedecendo a alguns critérios já estabelecidos na Decisão 18/05. Criou-se então, a Unidade Técnica FOCEM/Secretaria do Mercosul (UTF/SM), que funciona no âmbito da Secretaria do Mercosul e é diretamente subordinada ao seu Diretor. Essa Unidade Técnica é integrada por número igual de representantes de cada Estado-membro e tem a função de coordenar e executar as tarefas necessárias ao funcionamento do fundo.

Dentre as suas atribuições podem ser destacadas: receber e avaliar, formal e tecnicamente, os projetos apresentados pelos Estados após passarem pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM); liberar os recursos dos projetos aprovados pelo CMC de acordo com seu respectivo cronograma de execução; e contratar auditorias externas, entre outras. O financiamento de suas atividades deve ser feito com os recursos do próprio FOCEM, sob uma rubrica específica.

No âmbito de cada Estado-membro também existe uma Unidade Técnica Nacional FOCEM (UTNF). Além de ser o canal de diálogo da UTF/SM com os Estados-membros, a UTNF de cada país tem a responsabilidade de receber os projetos das entidades públicas requerentes, avaliá-los e adequá-los às normas de exigibilidade do regulamento do fundo. Deve ainda estabelecer prioridades para os projetos de acordo com o contexto sociopolítico e institucional em que se enquadram. Os projetos que forem aprovados pelo CMC e entrarem em execução devem ser geridos integralmente pela UTNF de cada país, que também será responsável pela avaliação de sua execução. Em suma, cada UTNF é responsável por parte da formulação, pela apresentação, execução e avaliação dos projetos do FOCEM em seu país.

Qualquer entidade pública, de forma isolada ou associada, pode apresentar um projeto ao FOCEM, desde que o encaminhe via UTNF. Outros atores potencialmente interessados nos recursos do fundo, notadamente os governos subnacionais, como já citado anteriormente, só podem ter projetos aprovados após passarem pelo crivo do governo central, uma vez que a UTNF tem como uma de suas atribuições estabelecer prioridades para os projetos a ela apresentados. Tem-se, assim, um modelo de gestão focado

nos governos nacionais, que pode funcionar como um mecanismo de controle destes sobre as possíveis propostas elaboradas por outras entidades.

O debate em torno das formas de distribuição

Tendo em vista as regras estabelecidas para o fundo, um dos debates correntes refere-se à forma como os seus recursos serão redistribuídos. Como descrito anteriormente, a decisão 18/2005 do CMC define porcentagens fixas de contribuição e recebimento dos recursos do FOCM para cada Estado-membro, de acordo com a média histórica de seu PIB, sem levar em consideração qualquer outro aspecto socioeconômico, espacial ou populacional.

Valle (2005) questiona esta forma de distribuição, uma vez que ela não atenderia às regiões com baixo desenvolvimento no interior de países com economia forte, como é o caso do nordeste brasileiro. Stuart (2002) vai além e destaca a importância da articulação entre as esferas de poder local, regional, nacional e da integração, para uma melhor alocação dos recursos. A autora apoia-se no modelo europeu, principalmente no que se refere à atuação do Comitê de Regiões, que, como vimos anteriormente, é responsável pela representação dos governos subnacionais no aparato institucional da UE e participa da gestão da Política Regional Europeia.

Diferentemente do Mercosul, o processo de integração europeu, iniciado na década de 1950, nasceu inspirado em um modelo que não dispensava intervenções da esfera integracionista nos Estados e, portanto, ultrapassava a simples liberalização comercial. Políticas de transferência de recursos, como a Política Agrícola Comum (PAC) e mais tarde a Política Regional, tornaram-se pilares que sustentam esse modelo de integração desde seus primórdios até os dias atuais, mesmo após as mudanças impostas pela globalização.

[...] Sempre é bom lembrar que na Europa buscava-se uma integração visando à criação de uma comunidade, o que pressupunha, para o seu sucesso, políticas convergentes que extrapolassem o nível unicamente econômico. Os europeus criaram, então, políticas estruturais em benefício das regiões mais atrasadas ou que tinham sido afetadas por mutações tecnológicas e industriais relevantes (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

Essa intenção de formar uma comunidade foi um aspecto relevante no processo de integração europeu, pois permitiu seu contínuo aprofundamento no decorrer do tempo, com a formação de alguns órgãos de caráter supranacional. Apesar da resistência de alguns membros, a atualmente denominada União Europeia possui órgãos como a Comissão Europeia, com uma burocracia própria, sem ligação com nenhum Estado-membro e, portanto, atuando em nome da integração. O desenvolvimento de sua política de fundos estruturais deve ser analisado levando-se em conta essas características que possibilitaram uma estruturação particular do bloco como um todo.

A atual Política Regional Europeia, que assumiu grandes proporções e chega a representar 35% de todo o orçamento comunitário, teve seu início com a criação do FEDER, um fundo de caráter prioritariamente compensatório, voltado exclusivamente aos Estados nacionais e dotado de um baixo orçamento inicial.

Após duas reformas fundamentais, em 1988 com o Ato Único Europeu (AUE) e em 1992 com o Tratado de Maastricht, este fundo foi combinado com outros como o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e integrou-se ao que ficou conhecido como Política Regional Europeia. Mais do que a combinação de fundos voltados para finalidades diferentes, essas reformas foram responsáveis por um importante incremento nos valores destinados a eles.

Durante a reforma de 1988 iniciou-se também uma modificação institucional de grande relevância para a política europeia de fundos estruturais. O Ato Único Europeu introduziu a noção de coesão econômica e social, inserindo a redução de assimetrias no direito originário da Comunidade ao invés de apenas relegá-la a tratados auxiliares. É a partir de então que a Política Regional passa a ser totalmente administrada de forma comunitária – por meio da Comissão Europeia – e que se definem critérios regionais para a distribuição dos fundos (NEGRO, 2007).

Dessa forma, os fundos deixam de ser distribuídos por países e passam a levar em consideração as assimetrias entre regiões no interior dos Estados-membros, buscando assim uma alocação mais equitativa dos recursos. Este novo critério tornou possível que regiões deprimidas no interior de países com economia forte – como era o caso da antiga Alemanha Oriental – passassem a receber também uma parcela dos fundos e pudessem com isso alavancar o seu desenvolvimento. Com a criação do Comitê de

Regiões, em 1992, os governos subnacionais passaram também a participar da gestão dos fundos estruturais, por meio do diálogo da Comissão Europeia com essa nova instituição.

A partir da inclusão dos governos subnacionais, tanto como destinatários dos recursos quanto na gestão da Política Regional Europeia, diversos autores chegaram a constatar a emergência de uma forma de governança no bloco europeu que perpassa esses três níveis de governo. A atuação da esfera supranacional – principalmente representada pela Comissão Europeia –, dos Estados nacionais e dos governos subnacionais vem ocorrendo sem obedecer a uma hierarquia antes ditada pelos governos dos Estados.

A teia de relações entre os diversos níveis de governo está permitindo construir na União Europeia o que diversos teóricos têm chamado de uma governança de múltiplos níveis ou *multi-level governance* (HOOGHE; MARKS, 2001).

Este formato adotado pela Política Regional Europeia foi bem sucedido e permanece em vigor até os dias atuais. Devido ao sucesso obtido pelo modelo, alguns autores, como os já citados acima, enxergam nele um bom exemplo a ser seguido pelo Mercosul, opondo-se ao formato adotado para o FOCEM, que distribui os recursos tendo como referência cada Estado-membro.

É evidente que ao se adotar como referência territorial as unidades subnacionais – sejam as já existentes no interior de cada Estado ou unidades novas criadas para este propósito – é possível ter uma definição mais apurada das realidades regionais e realizar investimentos de forma mais precisa. O principal aspecto positivo em se tomar os governos subnacionais como referência reside em respeitar as especificidades internas de cada país, principalmente quando se trata de um bloco formado por países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. No caso do Brasil, por exemplo, mesmo este país tendo a maior e mais consolidada economia do Mercosul, muitas de suas regiões possuem níveis de desenvolvimento inferiores aos de regiões do Paraguai, país mais pobre do bloco.

Há que se ressaltar, no entanto, que mesmo que se tenha como referência o modelo europeu, devido ao seu êxito na adoção das regiões como parâmetro para a alocação de recursos dos fundos estruturais, devemos considerar alguns aspectos particulares no caso do Mercosul, em especial no que diz respeito à sua realidade político-institucional.

Ao utilizar os governos subnacionais como norte para uma política de fundos estruturais, a sua administração torna-se complexa, dada a quantidade de unidades territoriais a serem atendidas e até mesmo analisadas no que diz respeito aos seus indicadores socioeconômicos. Isto demandaria uma estrutura institucional robusta, o que contrasta com a diminuta Unidade Técnica criada para a gestão do FOCEM.

No caso da Comunidade Europeia o desenvolvimento institucional da integração como um todo foi determinante para que sua Política Regional obtivesse sucesso. Mesmo com a complexificação da gestão dos fundos após a adoção das regiões como unidade territorial de referência e do grande incremento dos recursos, a existência de um órgão com caráter supranacional como a Comissão Europeia – dotada de independência em relação aos Estados-membros e de uma burocracia própria com alta capacidade técnica – proporcionou uma base institucional adequada para sua constante ampliação.

Esta é uma dificuldade que se coloca quando nos referimos ao Mercosul. Até os dias atuais, o bloco se encontra calcado estritamente no modelo intergovernamental sem nenhum sinal de criação de uma instituição com aspectos supranacionais. A construção de uma efetiva Política Regional, que supere a criação de um fundo meramente compensatório e se preocupe com a superação das assimetrias no interior do bloco, passa pela criação de um órgão independente dos Estados-membros que possa buscar a melhor alocação de recursos para a consecução deste objetivo.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração quando se discute adoção das regiões como referência para os fundos estruturais diz respeito ao papel de estabilização da integração desempenhado pelo FOCEM, que será analisado com maiores detalhes à frente. O fundo tem como uma de suas funções compensar as duas menores economias do bloco e o critério escolhido para a captação e redistribuição dos recursos do FOCEM – série histórica do PIB – serve a este objetivo, já que coloca Paraguai e Uruguai como os maiores beneficiados pelos recursos do fundo ao mesmo tempo em que são os seus menores contribuintes. A utilização de outros indicadores poderia modificar esta ordem, como a adoção, por exemplo, do PIB *per capita*, que colocaria o Uruguai à frente do Brasil e, portanto, o obrigaria a contribuir mais que este país para o fundo.

Caso o critério de distribuição se baseasse nos governos subnacionais, ocorreria também inversão de papéis. Regiões como o nordeste brasileiro e os pampas argentinos registram os menores níveis de desenvolvimento dentro do Mercosul. Estas regiões estariam no topo da lista dos beneficiados pelo FOCEM se fosse adotado um critério como o PIB regional. Desta forma, se desencadearia uma dinâmica que agiria contra a função do FOCEM de compensar as duas menores economias do bloco.

O FOCEM e a estabilidade institucional do Mercosul

Quando observamos o processo europeu, é possível perceber algumas semelhanças na forma como surgiu seu primeiro instrumento de combate a assimetrias e a recente criação do FOCEM no Mercosul. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foi criado em um contexto de alargamento da Comunidade Europeia (CE). Com o ingresso do Reino Unido no bloco – país que não se beneficiava significativamente com a Política Agrícola Comum (PAC) por ser tradicionalmente um importador de produtos agrícolas –, criou-se a necessidade de compensar este país por meio de alguma forma de repasse de recursos advindos da integração.

O FEDER, fundo voltado prioritariamente para investimentos em infraestrutura, veio em parte cumprir este papel. A forma de distribuição de seus recursos, baseada em planos nacionais de desenvolvimento, reforçava esta função, uma vez que o caracterizava como mero instrumento de compensação financeira. Os recursos repassados pelos Estados-membros eram concentrados e posteriormente redistribuídos de acordo com os planos nacionais de desenvolvimento de cada país. Assim, o Reino Unido se beneficiou com repasses realizados pelo fundo, o que compensou o ônus que sofria por ser um grande contribuinte, mas que pouco se beneficiava com a PAC.

Ainda não havia uma instituição supranacional responsável pela redistribuição dos fundos e tinha-se o Estado nacional como unidade territorial de referência e destino final dos recursos. Distante da preocupação de constituir uma política regional comunitária, o FEDER nasceu como uma forma de dar estabilidade ao alargamento do processo europeu, evitando que o descontentamento do Reino Unido em relação aos recursos da PAC impusesse dificuldades para a evolução da CE. Tinha-se

claramente o que alguns autores chamam de *side-payments*, ou seja, eram repassados recursos para alguns países em troca de não dificultarem o progresso da Comunidade (BACHE; FLINDERS, 2004).

Apesar da abrangência atingida pela Política Regional, essa lógica mantém-se até os dias atuais, colocando a Política Regional antes de tudo como parte de uma disputa de *high politics* voltada para interesses institucionais do processo de integração (ALLEN, 1996).

Os autores neofuncionalistas também demonstram a importância do estabelecimento de políticas compensatórias para que os grupos insatisfeitos com a integração não criem dificuldades para a evolução do processo, que se daria principalmente por meio do mecanismo de *spillover*. Esse mecanismo pressupõe que, à medida que a integração avança, mais setores vão aderir à sua estrutura de forma quase irreversível, pois o custo de abandonarem o processo torna-se tão grande que inviabiliza esse movimento. Para que isso ocorra, no entanto, é indispensável o apoio das elites governamentais, notadamente dos países de economia mais forte, que devem assumir os custos do avanço da integração. É nesse momento que as políticas compensatórias são essenciais:

[...] o *spillover* é obtido quando os governos são capazes de garantir a continuidade dos ganhos para os segmentos beneficiados porque estes dão sustentação e apoio à integração. E ao mesmo tempo, quando elaboram políticas compensatórias para os prejudicados, evitando sua mobilização e oposição, que poderia criar empecilhos, dificultando o andamento das negociações e limitando seu aprofundamento (MARIANO, 2004, p.76).

No caso do Mercosul, o FOCEM iniciou suas atividades de forma similar ao FEDER. Mesmo considerando todas as diferenças nos contextos em que foram criados, ambos foram pensados como estratégias de convergência estrutural, com foco nos investimentos em infraestrutura. Ademais, assim como aconteceu no início do FEDER, uma das principais funções do FOCEM tem sido a estabilização do processo de integração.

A despeito do discurso oficial, os “sócios maiores” não têm demonstrado interesse pelo aprofundamento institucional do Mercosul rumo à consolidação de um mercado comum, mas sim por garantir a sua estabilidade enquanto uma união

aduaneira imperfeita calcada em um modelo estritamente intergovernamental. Isso acontece porque o bloco é importante para as estratégias de política externa de Brasil e Argentina, mas, por outro lado, a atuação desses dois países tem deixado claro que eles temem perder o controle do processo decisório diante de um possível aprofundamento institucional e da consequente criação de alguma instância decisória supranacional.

Dadas essas condições, a implementação de políticas compensatórias teria a mesma função desempenhada pelos primeiros fundos europeus: ajudar a estabilizar o bloco por meio do atendimento de interesses dos parceiros insatisfeitos com os resultados de sua inserção no ambiente regionalizado e que, devido a isso, poderiam gerar instabilidade política e institucional.

O FOCEM surgiu em um momento de grande insatisfação das duas menores economias do Mercosul e os dois maiores beneficiados com recursos do fundo são exatamente os países que ameaçavam desestruturar o bloco. Evidencia-se, portanto, a função de compensação financeira – ou de *side payments* – aos “sócios menores” exercida pelo FOCEM em troca da estabilidade do Mercosul, importante para os “sócios maiores” em sua estratégia de política externa. Neste ponto, não se deve perder de vista a prioridade do governo brasileiro, sob a presidência de Lula da Silva, em manter o Mercosul como um bloco importante no comércio internacional, mas sem uma agenda de aprofundamento institucional.

Outras características do FOCEM também apontam para a sua função como mecanismo de compensação financeira. É o caso da magnitude do seu orçamento e da forma como são captados e redistribuídos seus recursos.

Com um orçamento inicial de cem milhões de dólares para investimentos nos quatro Estados-membros, o FOCEM não tem capacidade de financiar projetos de grande envergadura, mesmo que se concentre apenas na área de infraestrutura. Esse baixo valor reforça a constatação de que havia a necessidade de se criar um mecanismo de compensação financeira para as economias menores, mas que ao mesmo tempo não gerasse um grande ônus financeiro para os maiores contribuintes. Criando-se o mecanismo institucional, mas dotando-o de baixo orçamento, tem-se um instrumento de estabilização do bloco – pela sua simples existência –, mas que não representa grandes custos para os países com economia mais forte.

A forma de redistribuição de recursos adotada pelo FOCEM – baseada em cotas fixas por Estado-membro e sem uma instituição supranacional que possa alocar recursos de maneira independente – também aponta para a sua natureza de fundo de repasse de recursos dos Estados com economia mais forte para os de economia mais fraca. Esse foco nos Estados como referência territorial para a destinação dos recursos, ao invés da adoção de um critério regional, ajuda a reforçar essa percepção a respeito do papel do FOCEM na institucionalidade do Mercosul.

Mantendo-se apenas com esse caráter compensatório, o Fundo cumpre sua função como um elemento de estabilização da integração – uma vez que beneficia os sócios que se viam como prejudicados no processo. Por outro lado, dotado de um baixo orçamento e com uma estrutura institucional limitada e centralizada nos Estados, o FOCEM não onera excessivamente os “sócios maiores” nem cria problemas para o controle que esses países exercem sobre o aparato institucional do Mercosul, o que poderia ocorrer caso fosse instituído um órgão de gestão com algumas características supranacionais.

Na prática, e da forma como foi estruturado, o FOCEM se constitui em um mecanismo de transferência de recursos dos países com economia mais forte para os de economia mais fraca. É preciso destacar, no entanto, que um mecanismo desta natureza pode ser o primeiro passo para a construção de uma política efetiva de combate às assimetrias intrabloco, a exemplo do que aconteceu na Comunidade Europeia a partir da criação do FEDER.

Mesmo com a resistência ao aprofundamento institucional demonstrada principalmente pelas duas maiores economias do Mercosul, o avanço da integração ao longo do tempo, com a incorporação de novos atores e a criação de instituições e mecanismos como o FOCEM, pode gerar consequências inesperadas. No caso específico do FOCEM, a sua criação trouxe como consequência a mobilização dos governos subnacionais na disputa pelos recursos do fundo, o que dinamizou as atividades do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Certamente essa não era uma consequência desejada pelos Estados-membros quando da criação do fundo.

Os processos de integração regional são sistemas complexos de interação entre diversos atores, com os mais variados interesses.

Muitas vezes, os atores-chave do processo não conseguem direcioná-lo exatamente da forma como gostariam, devido à existência de falhas de controle. A atuação dos “sócios maiores” do Mercosul, no sentido de criar um fundo compensatório visando estabilizar o bloco, abriu espaço para o fortalecimento de uma instituição recente de representação das esferas subnacionais, ou seja, gerou uma consequência imprevista. Os *principais* não previram a interação entre a nova instituição e a nova política que estavam sendo criadas, o que pode ser considerado uma falha de controle.

O FOCEM ainda não incorporou as propostas feitas pelo FCCR e, no limite, não será obrigado a assimilá-las, dado que o Foro não tem poder decisório. No entanto, a mobilização dos governos locais e regionais em torno do FCCR e particularmente o interesse que vem sendo demonstrado nessa instituição pelas questões do FOCEM são um forte exemplo do tipo de pressão que começa a surgir. Permanecendo em seu formato atual, o FOCEM provavelmente não passará de um mecanismo voltado à estabilização do bloco com baixo custo para os sócios maiores. No entanto, a mobilização de importantes atores governamentais e não-governamentais em torno do fundo pode fazer com que ele evolua no sentido da formação de uma política regional de fato, mesmo que essa não seja a intenção dos maiores Estados-membros.

TESSARI, G. R. Regional integration, the structural funds and institutional stability in Mercosur: the creation of FOCEM. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.115-137, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This article analyzes the creation and implementation of the Fund for Structural Convergence of Mercosur (FOCEM) in the political and institutional context of the block and foreign policy strategies of its partners. It seeks to demonstrate that, beyond its stated goal of promoting social cohesion and structural convergence between Member States, the fund was established as an instrument to avoid the discontent of the smaller economies with the results of integration and thus contribute to the strategy of the larger members, based on maintaining stability without promoting the deepening of Mercosur's institutional apparatus.*

■ **KEYWORDS:** *Regional Integration. Structural Funds. Mercosur. FOCEM.*

Referências

ALLEN, D. Cohesion and structural adjustment. In: WALLACE, H.; WALLACE, W. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

BACHE, I.; FLINDERS, M. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BARBOSA, T. V. *A economia política da coesão econômica e social na União Europeia: conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986-2002*. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

HABERMAS, J. A constelação pós-nacional e o futuro da democracia. In: _____. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HARVEY, B. *Manual de gestão dos fundos estruturais da União Europeia*. Porto: Rede Europeia Antipobreza, 2006.

HOOGE, L.; MARKS, G. *Multi-level governance and european integration*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers Inc, 2001.

MARIANO, K. L. P. *Nova visão sobre as teorias de integração regional: um modelo para a América Latina*. 2004. Relatório (Pós-Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2004.

MASI, F. El trato diferencial debe ser parte de la agenda de profundización do Mercosul. In: HUGUENEY FILHO, C.; CARDIM, C. H. (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2003.

MENEZES, A. M.; PENNA FILHO, P. *Integração regional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 27/03: *Fundos Estruturais*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2703p.asp>>. Acesso em: 12 ago. 2012a.

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 18/05: *Integración y funcionamiento del fondo para la convergencia estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur*. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1805s.asp>>. Acesso em: 21 ago. 2012b.

NEGRO, S. C. Integración y desequilibrios regionales en la Unión Europea: cohesión económica y social y fondos estructurales. In: BARRAL, W.; CORREA, C. (Orgs.). *Derecho, desarrollo y sistema multilateral del comercio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. p.221-244.

PFETSCH, F. R. *A União Europeia: história, instituições, processos*. Brasília: Universidade de Brasília, Imprensa Oficial, 2001.

SILVA, L. I. L. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Diálogo Aberto dos Presidentes na Cúpula do Mercosul – Córdoba, Argentina, 21/07/2006*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/39557329298-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>>. Acesso em: 01 set. 2012.

STUART, A. M. *Regionalismo e democracia: uma construção possível*. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

VALLE, V. M. *The Mercosur and EU development strategies*. International Studies Conference organized by World International Studies Committee. Istanbul: Bilgi University, 2005.

Bibliografia consultada

MARIANO, M. P. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Adunearas, 2000.

MERCADO COMUM DO SUL. CONSELHO MERCADO COMUM. VÁRIAS DECISÕES. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 03 set. 2012.

SALA, J. B. La participación extrainstitucional de las regiones europeas en los instrumentos de política regional comunitaria. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (Orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; EDUNESP; EDUSC, 2004. p.179-210.

